

Il ruolo del Terzo Settore nella Rigenerazione urbana alla prova del PNRR

Simone Ombuen
Università degli Studi Roma Tre

Riassunto

Il contributo esplora il ruolo del Terzo Settore nella recente programmazione nazionale nel quadro del PNRR – National Recovery Plan italiano e di alcune programmazioni del ciclo della programmazione comunitaria per il periodo 2021-2027, ed indaga il concreto ruolo assunto dalle associazioni del Terzo Settore in alcune prime esperienze di programmazione operativa discendenti da tale quadro programmatico generale, contribuendo a cogliere punti di forza e debolezza di tali squarci di prospezione sul quadro emergente della realtà dell'innovazione sociale in Italia.

Parole chiave: rigenerazione urbana, PNRR, programmi complessi

Abstract. *The Role of the Third Sector in Urban Regeneration to the RRP Test*

The contribution explores the role of the Third Sector in the recent national programming within the framework of the Italian National Recovery Plan - PNRR and of some programs of the community programming cycle for the period 2021-2027, and investigates the concrete role assumed by the Third Sector associations in some first experiences of operational programming deriving from this general programmatic framework, helping to grasp the strengths and weaknesses of these prospects on the emerging picture of social innovation in Italy.

Keywords: urban regeneration, RRP, complex programs

DOI: 10.32049/RTSA.2023.2.08

1. La Rigenerazione urbana in Italia e le forme di partecipazione civica

L'ultimo decennio del secolo scorso è stato caratterizzato in Italia dall'avvento di una serie di cicli di programmazione, inizialmente di origine comunitaria con il programma Urban e quindi con il supporto del Ministero dei lavori pubblici, che hanno visto giungere anche nel nostro Paese, attraverso l'avvio dei c.d. "Programmi complessi", le pratiche di riqualificazione urbana diffuse in Europa sin dalla fine degli anni '60. Le novità non si sono limitate all'oggetto, ma hanno riguardato in misura rilevante anche i metodi operativi, l'introduzione del partenariato pubblico-privato e nuovi rapporti sussidiari fra Stato e comuni, e, con l'avvento dei PRUSST, anche il rapporto fra Stato e regioni (Ombuen, Ricci e Segnalini, 2000).

Il Novecento affrontò il tema della qualità della vita urbana essenzialmente attraverso un

approccio che forniva una dotazione di capitale fisso, in particolare alloggi per dare soluzione ai problemi abitativi. L'altra componente, costituita anzitutto dai servizi del welfare e dal sostegno sociale, si è per lo più sostanziata nell'acquisizione delle aree per gli standard urbanistici, e assai meno nell'allestimento e gestione dei servizi che basati in tali aree avrebbero dovuto garantire quelli che con la riforma del Titolo V della Costituzione dal 2001 hanno assunto la denominazione di livelli essenziali di prestazioni civili e sociali (LEP).

Pur nella varietà delle esperienze svolte con la riqualificazione urbana, la crisi apertasi nel 2008 ha fatto emergere il fatto che il riordino fisico e la riqualificazione ambientale sono spesso elementi insufficienti a garantire una effettiva qualità urbana. Gli aspetti economici e sociali emersi con la crisi hanno fatto emergere la necessità di una profonda considerazione della qualità umano-sociale della condizione urbana, specie negli ambiti fisici dove si concentra la sofferenza sociale. Per questo nel dibattito delle realtà più impegnate nella prospettiva di una diversa qualità della vita urbana (Zanelli, 2012) si è assistito al passaggio logico dalla Riqualificazione urbana, prevalentemente fisica, alla Rigenerazione urbana, che ricomprende obiettivi fisici economici ed ambientali, ma anzitutto sociali e legati al ruolo del welfare (Ombuen, 2002). È attraverso tale profonda mutazione delle politiche urbane che le pratiche partecipative, l'associazionismo ed il Terzo Settore divengono interlocutori a titolo principale del governo urbano in Italia. Si tratta del resto di un approccio in linea con i quattro pilastri dello Sviluppo Urbano Sostenibile e gli orientamenti del Patto di Amsterdam e del New European Bauhaus.

2. L'evoluzione normativa per il Terzo Settore e la risposta delle istituzioni locali alla sfida dell'amministrazione condivisa

A partire dalla metà degli anni '70 del Novecento, con l'eclissi della centralità dei rapporti fra lavoratori e datori di lavoro e delle relazioni industriali quali assi strutturanti la relazione sociale, il processo di individualizzazione e di separazione dell'identità già intuito

da Norbert Elias (1939) e poi ripreso e ampliato da Zygmunt Bauman (2002) si è espanso nelle coscienze, portando ad una progressiva perdita dell'identità collettiva. Un processo che si è successivamente consolidato con l'avvento dei social media e la mediatizzazione dell'identità individuale (Bassanini, Treu e Vittadini, 2021). Tali processi hanno trovato corrispondenze nella trasformazione dei sistemi insediativi, con la progressiva affermazione della città diffusa (Indovina, 1990), caratterizzata dall'indebolimento della relazione sociale più intensa che si sviluppa negli spazi della città compatta, e nella sostituzione della accessibilità alla prossimità come fattore di costruzione di legame sociale funzionale: «Alta mobilità e facile accessibilità, in sostanza, annullano gli effetti dell'assenza di densità e intensità» (Indovina, 1990).

Altrettanto, anche la frammentazione dei nuclei familiari ha ridotto i processi di identificazione collettiva; già oggi (2020) la dimensione media dei nuclei familiari è di 2,3 componenti, e nel quadro di un calo della popolazione del 9,3% entro il 2050, si stima (ISTAT, 2021) che nel 2040 la dimensione media delle famiglie scenderà a 2,1 componenti, mentre le coppie con figli caleranno da 8,3 a 6,3 milioni.

Fattori strutturali ed economici e mutamenti di tipo antropologico e culturale, ma anche con profondi riflessi nella vita politica e sociale, stanno producendo così una forte riduzione delle forme di identificazione collettiva e di costituzione di soggetti sociali. In questo quadro la permanenza di un forte settore del no profit e dell'associazionismo civico, tipica delle realtà sociali italiane, è parsa essere una fonte di resilienza sociale e una risorsa di autoapprendimento collettivo, trovando in molte istituzioni (CNEL, Chiesa cattolica, mondo delle fondazioni di origine bancaria, sindacati) importanti riscontri (Ombuen, 2004). Tale orientamento, che già aveva alimentato l'introduzione del concetto di sussidiarietà orizzontale nella riforma della Costituzione del 2001 con il nuovo art. 118, ha portato al varo del Codice del Terzo Settore (D. Lgs. 117/2017), e più di recente alla sentenza Corte cost. n. 131/2020 e alle Linee-guida del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali (D.M. n. 72/2021), che hanno trovato in letteratura ampi riscontri.

Del resto all'interno delle stesse organizzazioni nazionali del Terzo Settore¹ tale orientamento è ben presente, radicato e convintamente praticato. Vanessa Pallucchi, coordinatrice del Forum Terzo Settore, nell'Agenda Aperta "Ricuciamo il Paese" varata in occasione del Congresso di ottobre, scrive:

Questo periodo storico ci offre anche preziose opportunità, leve da usare al meglio per dare slancio al nostro Paese, e nelle quali il contributo del Terzo settore può essere enorme: a partire dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ma anche dagli altri fondi strutturali dell'Unione europea e del recente Piano d'Azione europeo per l'Economia sociale (Forum Terzo Settore, 2022, pp. 9-10).

E, fra gli obiettivi al 2025 della Consulta Welfare, si può leggere:

Far riconoscere il Terzo settore come protagonista nella lettura dei bisogni per costruire in amministrazione condivisa nuovi assetti sociali (co-programmazione) e nuove modalità di supporto delle persone anche per affrancarle dal bisogno (co-progettazione, accreditamento e convenzionamento), anche dando dignità e rilievo al lavoro nel Terzo settore (Forum Terzo Settore, 2022, p. 32).

La consapevolezza del ruolo del Terzo Settore nella costruzione di politiche di sviluppo orientate alla sostenibilità e all'attuazione della trasformazione del modello di sviluppo economico-sociale individuato da Europa 2030 è del resto testimoniata da alcune recenti interessanti ed approfondite elaborazioni svolte in merito dal Forum Nazionale (Forum Terzo Settore, 2021).

Il passaggio verso una amministrazione condivisa fra amministrazioni locali e Terzo Settore per una co-programmazione e co-progettazione, con una specifica attitudine dell'associazionismo a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale, mentre ha realizzato una prospettiva che nel mondo dell'associazionismo civico era già percepita come realtà sostanziale, ha colto il mondo delle amministrazioni locali in buona misura impreparato a condividere poteri e

¹ L'Italia è uno dei Paesi con maggiore "vitalità sussidiaria" in Europa, con la presenza di 1 associazione ogni 160 abitanti. Circa l'85% degli Enti del Terzo Settore (ETS) è rappresentato da associazioni, il restante 15% sono cooperative sociali, fondazioni, sindacati o enti. Due terzi delle istituzioni non profit operano in cultura, sport e ricreazione; seguono l'assistenza sociale e la protezione civile (9%), le relazioni sindacali e imprenditoriali (6%), la religione (5%), l'istruzione e ricerca (4%) e la sanità (4%) (Bassanini, Treu e Vittadini, 2021).

responsabilità originariamente concepite ed esercitate come competenza esclusiva. Un altro passo verso la perdita delle condizioni di teorico monopolio nel rapporto fra corpo sociale e funzioni di indirizzo e controllo che sono tipiche della funzione regolativa, ma che nella dimensione erogativa del servizio sociale vanno conquistate ogni giorno nella concreta assistenza al bisogno e ai disagi. Ed un altro passo verso la piena attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Dinanzi a tale sfida le culture amministrative più consuete e capaci di erogazioni di qualità – come certo cattolicesimo progressista lombardo e veneto, il rigorismo istituzionale sabauda sardo e tridentino, o l'afflato cooperativo dell'“Italia di mezzo” – hanno reagito esplorando terreni di pratica della nuova alleanza con il Terzo Settore, estendendo ad altri settori di servizio pratiche già avviate tentativamente dalle Fondazioni di origine bancaria² nel settore del welfare abitativo e dei servizi alle comunità e alla persona.

Ma come si vedrà analizzando casi concreti si sono avuti anche comportamenti molto diversi, improntati alla diffidenza e alla chiusura reciproca fra associazioni e amministrazioni, spesso nutriti oltre che da diffidenze antropologiche anche dallo scarso apprendimento organizzativo e dalla mancanza di momenti formativi dedicati.

3. Il ruolo del Terzo Settore nella più recente programmazione

A partire dal 2019, ed in particolare dalle attività di impostazione del ciclo di programmazione 2021-2027 svolte nelle riunioni del Partenariato economico-sociale con il coordinamento di NUVAP e del DPCoe, il riconoscimento dell'importanza di un coinvolgimento sistematico ed attivo degli Enti del Terzo Settore è stato pieno e convinto. Il ruolo del Terzo Settore come fattore abilitante la inclusione sociale è stato significativamente messo in relazione con i temi della diseguaglianza spaziale, sia alla scala geografica, riferita alle aree interne, sia nei contesti metropolitani ed ai relativi ambiti urbani

² Fra i tanti esempi si citano la Fondazione CaRiPLo di Giuseppe Guzzetti, la Fondazione Intesa Sanpaolo di Torino e la Fondazione Pietro Manodori di Reggio Emilia.

di marginalità ed abbandono. In tal senso si è espressa con sostanziale unanimità l'intera platea del Partenariato³. Il senso e gli intenti di tale approccio sono con evidenza rintracciabili nei principali documenti di programmazione da allora redatti.

3.1 L'Accordo di Partenariato per la programmazione 2021-2027

All'obiettivo *Inclusione e protezione* l'Accordo di Partenariato sociale recita:

Nelle politiche di inclusione e protezione sociale, il risultato atteso da perseguire è il miglioramento dell'accessibilità e della qualità dei servizi ai cittadini, per ridurre diseguaglianze sociali e disparità territoriali dell'offerta [...]. Cruciale è il ruolo dei soggetti del Terzo Settore con i quali i servizi territoriali operano in stretto raccordo e le cui attività sono riconosciute e valorizzate, anche attraverso co-programmazione, co-progettazione, specifici accordi di collaborazione, forme innovative di partenariato, strumenti di finanza di impatto e azioni di sostegno e di capacity building.

E nell'obiettivo *Cultura e turismo*:

Questo obiettivo specifico si concentra sulla valorizzazione del ruolo della cultura nello sviluppo economico, per l'inclusione e l'innovazione sociale. In questo ambito i principali risultati attesi sono l'ampliamento della partecipazione culturale di cittadini, imprese e comunità, l'aumento delle pratiche di cittadinanza attiva e di percorsi di integrazione sociale che possono generare opportunità lavorative di qualità. A tal fine sono necessarie forme di governance partecipativa e di collaborazione tra istituzioni e centri culturali, amministrazioni, imprese e soggetti del Terzo settore e la costruzione di schemi gestionali che assicurino il radicamento sul territorio e la sostenibilità finanziaria delle attività e dei servizi avviati, anche attraverso partenariati pubblico-privati innovativi. Sono considerate prioritarie iniziative in campo culturale e creativo che integrino l'offerta istituzionale con i settori del non profit, volte a rigenerare e rivitalizzare luoghi della cultura e del patrimonio, o altri spazi pubblici o ad uso pubblico con il coinvolgimento attivo delle comunità locali. [...] Gli obiettivi prefigurati richiedono [...] l'integrazione attiva sociale e l'attenzione ai soggetti fragili, il potenziamento dei servizi alle persone e alla comunità per il miglioramento della qualità della vita, lo sviluppo di competenze necessarie, le politiche abitative, la difesa ed la promozione della legalità nei

³ Chi scrive ha partecipato in forma ufficiale come delegato dell'Istituto Nazionale di Urbanistica alle attività del partenariato istituzionale per la programmazione comunitaria 2021-2027.

contesti più degradati e promuovendo il coinvolgimento dei diversi attori del partenariato locale nelle scelte e nell'attuazione, la partecipazione attiva dei cittadini, la co-progettazione con il Terzo Settore e l'approccio dell'innovazione sociale.

Coerentemente, negli orientamenti per la programmazione, laddove sono tracciate le indicazioni di metodo, si legge:

in particolare per: l'integrazione attiva sociale e l'attenzione ai soggetti fragili, il potenziamento dei servizi alle persone e alla comunità per il miglioramento della qualità della vita, lo sviluppo di competenze necessarie, le politiche abitative, la difesa ed la promozione della legalità nei contesti più degradati e promuovendo il coinvolgimento dei diversi attori del partenariato locale nelle scelte e nell'attuazione, la partecipazione attiva dei cittadini, la co-progettazione con il Terzo Settore e l'approccio dell'innovazione sociale.

3.2 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR

Un secondo recente documento di programmazione molto importante è il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, approvato nel 2020 in attuazione del programma europeo NextGenerationEU, nel quale il ruolo delle associazioni del Terzo Settore è ben in evidenza, e viene connesso con funzioni strutturali agli interventi di rigenerazione urbana, in particolare all'interno dei Piani Urbani Integrati (PUI).

Missione 5: inclusione e coesione. M5C2 – infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore⁴

⁴ Nella definizione ed esecuzione dei progetti a valenza sociale e territoriale di questa missione sono protagonisti i comuni e in particolare le aree metropolitane, dove le condizioni di disagio sociale e di vulnerabilità sono più diffuse. [...] L'azione pubblica potrà avvalersi del contributo del Terzo settore. La pianificazione in coprogettazione di servizi sfruttando sinergie tra impresa sociale, volontariato e amministrazione, consente di operare una lettura più penetrante dei disagi e dei bisogni al fine di venire incontro alle nuove marginalità e fornire servizi più innovativi, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la PA sia il Terzo settore (p. 199). Un'attenzione particolare è riconosciuta ad interventi di rigenerazione urbana, anche come strumento di supporto all'inclusione soprattutto giovanile, e al recupero del degrado sociale e ambientale, attraverso, in particolare, la realizzazione di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica e la rifunzionalizzazione di aree e strutture edilizie pubbliche esistenti. [...] Infine, è riconosciuto un ruolo strategico alla riqualificazione delle strutture sportive, volte a favore l'inclusione e l'integrazione sociale attraverso la diffusione della cultura dello sport, e alla progettazione urbana integrata, tesa alla rivitalizzazione e al miglioramento di ampie aree urbane degradate del territorio nazionale (p. 210).

[p.213] Investimento 2.2: Piani Urbani Integrati

L'intervento Piani urbani integrati è dedicato alle periferie delle Città Metropolitane e prevede una pianificazione urbanistica partecipata, con l'obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città smart e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile. Nelle aree metropolitane si potranno realizzare sinergie di pianificazione tra il Comune "principale" ed i Comuni limitrofi più piccoli con l'obiettivo di ricucire tessuto urbano ed extra-urbano, colmando deficit infrastrutturali e di mobilità.

Gli interventi potranno anche avvalersi della co-progettazione con il Terzo settore ai sensi dell'art. 55 decreto legislativo 3 luglio 2017 n.117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'art.1, comma2, lettera b) legge 6 giugno 2016, n.106) e la partecipazione di investimenti privati nella misura fino al 30 per cento. Obiettivo primario è recuperare spazi urbani e aree già esistenti allo scopo di migliorare la qualità della vita promuovendo processi di partecipazione sociale e imprenditoriale. I progetti dovranno restituire alle comunità una identità attraverso la promozione di attività sociali, culturali ed economiche con particolare attenzione agli aspetti ambientali. L'investimento prevede la predisposizione di programmi urbanistici di rigenerazione urbana partecipati, finalizzati al miglioramento di ampie aree urbane degradate, alla rigenerazione, alla rivitalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e al miglioramento dell'accessibilità e dell'intermodalità delle infrastrutture anche allo scopo di trasformare territori metropolitani vulnerabili in territori efficienti, sostenibili e produttivi aumentando, ove possibile, il loro valore.

3.3 Il PON Metro+

Infine, senza pretesa di completezza, si segnala l'esito della redazione del PON Metro+ nell'ambito della programmazione FESR-FSE 2021-2027, programma destinato a dare corpo alle Agende Urbane per lo SvS per le Città metropolitane e le città medie del Sud, riprendendo le positive esperienze sviluppate nel periodo di programmazione 2014-2020 negli assi urbani della programmazione regionale (IFEL, 2021, cap. 3). Il PON Metro+ (Ag. Coe. 2022) in versione preliminare è stato già approvato ed è in fase di valutazione ambientale; è attesa l'approvazione definitiva entro fine anno. Di seguito alcuni stralci significativi:

ESO4.11. Migliorare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili,

compresi i servizi che promuovono l'accesso agli alloggi e all'assistenza incentrata sulla persona, anche in ambito sanitario; modernizzare i sistemi di protezione sociale, anche promuovendone l'accesso e prestando particolare attenzione ai minori e ai gruppi svantaggiati; migliorare l'accessibilità l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza di lunga durata, anche per le persone con disabilità.

Lo sviluppo e la diffusione di iniziative di innovazione sociale attraverso specifiche misure volte ad abilitare e rafforzare iniziative di attivazione dal basso, a stimolare la capacità imprenditoriale delle comunità e delle persone, a favorire l'inserimento socio-lavorativo di soggetti vulnerabili e a promuovere la costruzione di nuove forme di partenariato e di ecosistemi hanno dimostrato negli anni di essere in grado di favorire lo sviluppo soprattutto nelle aree più marginali e svantaggiate. [...] Per irrobustire le strategie rivolte a contrastare la marginalità sociale è necessario migliorare efficacia ed accessibilità ai servizi di welfare incentivando l'introduzione di soluzioni innovative nelle modalità organizzative e di erogazione dei servizi anche attraverso il coinvolgimento della comunità e dei soggetti del terzo settore nell'ideazione e implementazione di servizi ed interventi. In questa ottica il PN attraverso questo obiettivo specifico intende integrare e valorizzare l'azione del PNRR e di altre programmazioni nazionali volte a favorire un rafforzamento generalizzato dei servizi su scala nazionale e garantire livelli e condizioni di accesso paritarie, con un triplice approccio volto alla integrazione tra le varie programmazioni: (i) rafforzamento della filiera ordinaria per far fronte all'incremento e diversificazione di esigenze e fabbisogni in particolare nella aree urbane di maggiori dimensioni; (ii) promozione di nuove modalità di intervento basate sulla integrazione delle politiche, sulla centralizzazione della persona e sulla costruzione di reti tra attori pubblici, privati e del Terzo Settore; (iii) attivazione della cittadinanza, della società civile e dell'economia sociale nell'individuazione di esigenze e risposte innovative ai bisogni secondo il paradigma dell'innovazione sociale sia nelle città metropolitane che nelle città medie. L'azione si concentra su differenti target di popolazione in continuità con quanto portato avanti nella programmazione 14-20 sul disagio abitativo, ma estendendo gli ambiti di intervento a nuove emergenze e nuovi fabbisogni, che sono individuati sulla base delle specifiche esigenze delle città metropolitane e delle città medie [...] Obiettivo specifico: ESO4.8. Incentivare l'inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità, la non discriminazione e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità, in particolare dei gruppi svantaggiati (FSE+). In particolare, l'obiettivo specifico è volto, da una parte, a rafforzare i servizi dei Comuni nella gestione ed implementazione di azioni integrate per favorire percorsi di attivazione e acquisizione di competenze, anche con riferimento all'avvio al lavoro autonomo, dall'altra ad incrementare il ruolo strategico che le organizzazioni dell'economia sociale possono svolgere nella creazione di opportunità occupazionali [...] queste azioni, a completamento ed integrazione delle azioni previste a livello regionale e nazionale, si inseriscono all'interno di strategie territoriali più ampie indirizzate alla Città metropolitana o a porzioni del territorio urbano. In termini attuativi, è auspicabile l'individuazione di dispositivi che permettano il coinvolgimento attivo dei soggetti

del terzo settore fin nella fase di progettazione e realizzazione degli interventi, fino ad arrivare a vere e proprie partnership che valorizzano l'apporto di risorse, conoscitive e finanziarie, private.

Azione 4.4.8.2 - Sostegno all'economia sociale come generatore di opportunità.

Il Programma sostiene il rafforzamento del ruolo di generatore di nuove opportunità di lavoro dell'economia sociale. Il legame tra imprese sociali e occupazione viene qui proposto sotto due profili: quello diretto, ossia dell'occupazione che opera all'interno delle imprese sociali e quello indiretto, vale a dire generato grazie alle imprese sociali che erogano servizi di supporto all'occupabilità.

Azione 4.4.11.2 - Sostegno all'attivazione e coinvolgimento del Terzo Settore e della comunità in nuovi servizi. [...] L'Azione sostiene l'economia sociale al fine di contribuire a una crescita equa, sostenibile e inclusiva, attraverso la definizione e implementazione di percorsi e attività di accompagnamento, coaching e formazione, realizzazione di ipotesi progettuali finalizzati a trasformare reti e progetti embrionali di innovazione sociale in vere e proprie organizzazioni strutturate e in grado di sostenersi nel tempo.

L'approccio proposto è multidisciplinare/integrato e si basa sulla cooperazione tra diversi soggetti (enti pubblici, terzo settore, volontariato, singoli individui, ma anche Università, scuole, imprese profit, etc.) assieme ad un coinvolgimento attivo e responsabile della cittadinanza.

[p. 216] M5C3: INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE

Investimento 3: Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore. La misura intende contrastare la povertà educativa delle Regioni del Sud attraverso il potenziamento dei servizi socioeducativi a favore dei minori, finanziando iniziative del Terzo Settore, con specifico riferimento ai servizi assistenziali nella fascia 0-6 anni e a quelli di contrasto alla dispersione scolastica e di miglioramento dell'offerta educativa nella fascia 5-10 e 11-17. La misura intende attivare specifiche progettualità condotte da enti del Terzo Settore (fino a 2.000) finalizzate a coinvolgere fino a 50.000 minori che versano in situazione di disagio o a rischio devianza.

4. Le prime esperienze applicative: i Piani Urbani Integrati delle Città metropolitane

Date le premesse inserite nella programmazione, che richiamano con insistenza l'associazionismo e il Terzo Settore come partner essenziali per il perseguimento degli obiettivi di rigenerazione urbana e di recupero dalle diseguaglianze, era logico attendersi che nella redazione dei Piani Urbani Integrati previsti dal PNRR le Città metropolitane si attivassero per un loro coinvolgimento; ma nei fatti non è andata esattamente così.

Città metropolitane	n. PUI	finanziamento PNRR	cofinanziamenti	importi totali
BARI	2	181.967.074	1.506.146	183.473.220
BOLOGNA	1	157.337.700	15.730.500	173.068.200
CAGLIARI	1	101.228.402	4.027.641	105.256.043
CATANIA	2	185.486.966		185.486.966
FIRENZE	2	157.235.707	113.030.746	270.266.453
GENOVA	1	141.208.469		141.208.469
MESSINA	2	132.152.814		132.152.814
MILANO	4	277.292.701	10.045.391	287.338.092
NAPOLI	6	351.150.556		351.150.556
PALERMO	1	196.177.292	1.953.979	198.131.271
REGGIO CALABRIA	1	118.596.100		118.596.100
ROMA	5	330.311.511		330.311.511
TORINO	2	233.947.918	29.276.828	263.224.746
VENEZIA	1	139.637.277	194.155.409	333.792.686
Totali	31	2.703.730.487	369.726.640	3.073.457.127

Tab. 1 - Riepilogo dei PUI presentati ed ammessi e degli importi di finanziamento

Dalla conoscenza diretta degli eventi avvenuti in alcuni contesti, e dalla consultazione delle relazioni consegnate al Ministero degli Interni in risposta al bando per l'assegnazione delle risorse⁵ emerge con chiarezza il ruolo assegnato al Terzo Settore per lo sviluppo delle attività di implementazione dei programmi, se non altro perché tutte le relazioni, dovendo rispondere alla esplicita indicazione di coinvolgerlo, hanno provveduto a citarlo e a dare indicazioni quanto alla formazione di partenariati nella fase di implementazione dei PUI. Al di sotto di tale tranquillizzante dichiarazione si celano però realtà molto differenziate, riconducibili ad alcune principali categorie di comportamento nell'interazione fra amministrazioni locali e Terzo Settore.

Vi sono anzitutto le realtà nelle quali le amministrazioni delle Città metropolitane e dei comuni in esse ricompresi hanno già stabilito rapporti più o meno strutturati con l'associazionismo e le forme istituzionalizzate di presenza del Terzo Settore. Ciò è stato possibile, oltre che per la presenza di radicamento locale del protagonismo civico, anche per

⁵ Le 14 città metropolitane italiane, fra quelle nazionali e quelle delle regioni a statuto speciale, hanno presentato 31 proposte di Programmi Urbani Integrati, che sono state considerate tutte ammissibili. Le relazioni generali dei PUI sono reperibili all'indirizzo web: <https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/documentazione/decreto-22-aprile-2022> (23/06/2023).

altri fattori, maturati in esperienze amministrative pregresse. Si possono citare le esperienze le esperienze maturate dalla fine degli anni '90 con le Agende 21 locali, quelle sviluppatasi in occasione delle sperimentazioni della pianificazione strategica a partire dall'esperienza del Piano strategico di Torino del 2000, le ormai numerose esperienze di Urban center e case della città (Monardo, 2007), e gli ormai non infrequenti casi nei quali il processo di formazione dei nuovi piani urbanistici, ed in particolare dei Piani strategici delle Città metropolitane, viene accompagnato da momenti partecipativi strutturati⁶.

Inoltre va tenuto conto che, a seguito degli elementi emersi nelle attività parlamentari della XVII Legislatura⁷, dal 2016 hanno preso avvio alcune programmazioni⁸, rivolte anzitutto alle Città metropolitane e ai comuni al di sopra dei 60mila abitanti, nelle quali in alcuni casi nei documenti di indirizzo⁹ era fatto esplicito riferimento al metodo ed agli obiettivi dello Sviluppo Sostenibile e alla opportunità che le amministrazioni proponenti svolgessero attività di co-pianificazione e co-progettazione assieme alle cittadinanze ed alle loro forme di rappresentanza organizzata.

Tutti casi nei quali il coinvolgimento delle costellazioni di attori locali avviene in modo esplicito e reiterato, spesso con il supporto di agenzie specializzate in attività di facilitazione e accompagnamento, e con modalità strutturate. In tali casi, essendo già presente e a regime una attività di coinvolgimento del Terzo Settore sia nella dimensione progettuale che a supporto delle funzioni deliberative, il loro ingresso nella formulazione dei PUI è stato naturale, sin dalle fasi di impostazione. Qui di seguito alcune esperienze afferenti a tale categoria.

Nel quadro del PUI della Città Metropolitana di Bologna, la *Rete metropolitana per la*

⁶ Uno per tutti il nuovo Piano Strategico Metropolitano della Città Metropolitana di Bologna (Città Metropolitana di Bologna, 2022) ed il suo Consiglio di sviluppo.

⁷ Che hanno portato alla istituzione della *Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie* (Camera dei deputati, 2017).

⁸ Ad esempio il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, ex legge 28 dicembre 2015, n. 208, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge di stabilità 2016), all'art. 1, commi 974, 975, 976, 977 e 978. L'autore fa parte del Comitato di monitoraggio del programma, insediato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁹ Ad esempio nel programma PINQuA, Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (legge 27 dicembre 2019, n. 160). Per i riferimenti cfr. l'art. 2 del decreto interministeriale 16 settembre 2020 recante *Procedure per la presentazione delle proposte, i criteri per la valutazione e le modalità di erogazione dei finanziamenti per l'attuazione del «Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare»*.

Conoscenza, si possono citare i contributi partecipativi nei Laboratori di Quartiere San Donato (Via della conoscenza), della Bolognina (riuso dell'ex mercato ortofrutticolo per attività culturali e sociali) e Pilastro (Museo dei bambini) a Bologna e i laboratori di progettazione partecipata per la riqualificazione della ex cartiera Burgo a Marzabotto (hub start-up, smart working, servizi di prossimità per la popolazione).

Un secondo insieme di casi di PUI prevede la possibilità che enti del Terzo Settore in prospettiva, nello sviluppo delle trasformazioni, inseriscano attività coerenti all'interno di alcuni ambiti individuati, senza tuttavia che nel programma emergano forme già espletate di coinvolgimento. È il caso, ad esempio, del Campo di Marte a Firenze (Programma Sport e Benessere), o dei comuni di San Casciano (ex Officine Grafiche Stianti) Lastra a Signa (ex ospedale di Sant'Antonio) e Campi Bisenzio (villa Rucellai) nel quadro del programma *Cultura e Inclusione Sociale*.

Un terzo insieme di casi nella proposta presentata assegna già un ruolo strutturato al Terzo Settore. Il progetto PUI della CM di Napoli *Smart City Napoli Nord* prevede la selezione di un ente del Terzo Settore per l'erogazione di servizi quali Telefono amico, Sportello legale, Sportello psicologico, Mutuo auto-aiuto, Sportello migranti, Orientamento al lavoro e all'autonomia abitativa, ed altri ancora. In alcuni casi, come a Palermo e a Reggio Calabria, la CM ha sollecitato gli enti del Terzo Settore già coinvolti nella formazione dei relativi Piani Strategici Metropolitan, senza che però si consolidassero progetti direttamente operabili e inseribili nella proposta. Tuttavia gli spunti tematici emersi nelle fasi di interlocuzione, pur generici, sono risultati utili alla formulazione delle proposte.

Vi sono poi casi nei quali le Amministrazioni delle CM si sono trovate a confronto diretto con istanze territoriali presenti, e con la loro capacità progettuale. Nel caso di Taverna del Ferro a Napoli, il programma interviene riqualificando attraverso la demolizione e la ricostruzione di 144 alloggi un complesso edilizio realizzato in occasione della ricostruzione dopo il terremoto del 1980, e gravemente deterioratosi causa abbandono gestionale. Qui è coinvolto nel progetto il Comitato di lotta ex Taverna del Ferro, già protagonista di interventi di lavori socialmente utili nelle preesistenti strutture edilizie, che ha ottenuto una menzione diretta nel progetto quale soggetto direttamente coinvolto nelle fasi attuative. Nel

caso di Roma il Coordinamento del Terzo Settore del Lazio, avuta notizia del prossimo lancio del Bando PNRR relativo ai PUI, si è attivato raccogliendo diverse istanze di protagonismo locale emergenti dal territorio romano e della sua città metropolitana (in tutto cinque proposte d'ambito), che sono state presentate all'amministrazione della Capitale, a cui la CM aveva delegato la predisposizione dei programmi. Tuttavia l'interlocuzione non ha prodotto con completezza gli esiti sperati dalle associazioni; solo alcune delle proposte di ambiti d'intervento (Corviale, Tor Bella Monaca), relative a grandi complessi di edilizia residenziale pubblica degli anni '70 e '80, sono state recepite nelle proposte, e nonostante la disponibilità manifestata i livelli di interlocuzione fra le realtà associative e l'Amministrazione nel corso delle concrete attività di progettazione sono state sostanzialmente inesistenti¹⁰.

In molti casi fra cui alcuni PUI presentati dalle CM di Milano, Venezia, Firenze, Roma, Napoli, Reggio Calabria, nel testo della proposta di programma è stata inserita una dizione, sostanzialmente sempre uguale, che rinvia alle fasi attuative il possibile coinvolgimento del Terzo Settore¹¹. Si tratta probabilmente del frutto di una concertazione avvenuta all'interno dell'esistente coordinamento fra gli uffici tecnici delle città metropolitane, per dare risposta alla necessità di considerare il ruolo del Terzo Settore nella stesura dei programmi, pur non avendo trovato il modo di mettere a frutto l'occasione di co-progettazione.

¹⁰ L'Amministrazione romana ha rinviato il rapporto con le ATS alla fase attuativa dei programmi, all'interno dei quali è stata definita una quota di budget assegnata al Dipartimento Politiche Sociali da co-programmare con apposito distinto procedimento (cfr. Avviso di istruttoria pubblica del 31/03/2023, https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Pui_Corviale_Determina_1322_31_03_2023.pdf, 23/06/2023). La scelta di trattare il tema della co-programmazione fra istituzioni pubbliche e Terzo settore come argomento settoriale da affidare ai servizi sociali non deprime bene, e segnala la necessità di ulteriori *enforcements* per accreditare gli ETS quali partner legittimi e pienamente integrati nell'offerta di servizi pubblici e di interesse generale sin dalla fase della progettazione generale, in coerenza con la visione promossa dal Goal 17 degli SDGs e dal Piano per la coerenza delle politiche messo a punto in occasione della *National Voluntary Review* della SNSvS, in attesa di approvazione da parte del CITE.

¹¹ La frase recita così: «Nel corso dell'attuazione del Piano integrato è possibile la partecipazione dei privati, anche in forma di partenariato pubblico privato, e incluso start-up e soggetti del Terzo Settore, che promuovano progetti o iniziative comunque coerenti con i progetti/interventi oggetto del presente piano, ricadenti nell'area di intervento esplicitata al paragrafo 1.1. La coerenza dei detti progetti o iniziative al presente piano dovrà essere attestata da parte della Città Metropolitana ai privati interessati, ovvero agli intermediari finanziari, entro 10 giorni lavorativi dalla loro richiesta e tramite apposito parere di coerenza. La Città Metropolitana appronterà le soluzioni organizzative necessarie e idonee a dare seguito tempestivamente alle dette richieste e all'emissione dei pareri di coerenza».

Altri casi infine non hanno previsto alcun coinvolgimento del Terzo Settore, come ad esempio il progetto “Città metropolitana spugna” della CM di Milano.

5. Conclusioni

L'esperienza della redazione dei PUI è solo il primo e pur importante caso di possibile coinvolgimento diretto del Terzo Settore e delle sue forme di rappresentanza nella progettualità per il PNRR, e come si evince dalla varia casistica sopra esposta nel prosieguo delle attività attuative del PNRR e delle altre programmazioni segnalate non mancheranno ulteriori occasioni per entrare nel merito della rivoluzione costituita dalla possibile collaborazione fra istituzioni pubbliche e forme organizzate della innovazione sociale.

In questa prima sede si può preliminarmente rilevare come, se esistono contesti nei quali il ruolo e le forme di collaborazione fra amministrazioni e Terzo Settore sono ormai consolidate e capaci di produrre esiti progettuali ed attuativi di indubbia qualità, tuttavia la capacità diffusiva di tali buone pratiche stenta a prodursi in modo sistematico.

Ciò non pare dipendere tuttavia da particolari limiti esistenti nel quadro normativo nazionale, come testimoniano appunto le numerose realtà nelle quali i rapporti si sono proficuamente sviluppati, quanto dalla elevata varietà e complessità dei contesti culturali e politico-sociali dell'Italia. Una condizione per cui l'innovazione sociale e la riforma delle capacità d'intervento delle amministrazioni pubbliche debbono di volta in volta riscoprire localmente ed intorno alle specifiche circostanze i modi che rendano possibile l'interazione e del reciproco riconoscimento di ruolo.

Se da un lato ciò produce rilevanti capacità di far emergere pratiche innovative, che possono ben corrispondere allo “sperimentalismo democratico” propugnato da Sabel (2013) e spesso ripreso negli interventi di Fabrizio Barca e del Forum Disuguaglianze Diversità da lui promosso, va tuttavia rilevato che tale rilevante lavoro d'innovazione sociale si scontra con la scarsa capacità di capitalizzazione, che per lo più oggi avviene in contesti politico-normativi di dimensione al più regionale, ma che non riesce ad incidere significativamente

nei processi di riforma di livello statale. Avviene così che questo inestimabile “lavoro sociale” in gran parte non produce i pur sperati effetti di trasformazione strutturale, e risulta infine per lo più disperso e dissipato.

Da questa condizione di fatto, e dalla gran messe di esperienze differenziate di cui si è dato sommariamente conto, è tuttavia possibile trarre alcune indicazioni per le future fasi di *policy design* di livello nazionale; l'unica attività che, opportunamente orientata a produrre effetti di coalizioni locali unificate verso obiettivi nazionali, è oggi in grado di tracciare degli orientamenti utili per il compimento della riforma dello Stato in piena attuazione dei principi di sussidiarietà differenziazione e adeguatezza scritti in Costituzione con il nuovo Titolo V, e per quanto riguarda il tema delle disuguaglianze e delle criticità che affliggono città e territori riempire di senso il termine “Governo del territorio” nato con il nuovo art. 118 e da oltre vent'anni in attesa di una legge che ne definisca i principi fondamentali.

Bibliografia

- Ag.Coe. – Agenzia per la Coesione Territoriale (2022). *IT-PN METRO plus e città medie Sud 2021-2027*, Testo disponibile all'indirizzo web: <https://va.mite.gov.it/File/Documento/678618> (09/11/2022).
- Bassanini F., Treu T., Vittadini G., a cura di (2021). *Una società di persone? I corpi intermedi nella democrazia di oggi e di domani*. Bologna: Il Mulino.
- Bauman Z. (2002). *La società individualizzata. Come cambia la nostra esperienza*, Bologna: il Mulino.
- Città Metropolitana di Bologna (2022). *Piano Strategico Metropolitano della Città Metropolitana di Bologna*. Testo disponibile all'indirizzo web: https://psm.bologna.it/Engine/RAServeFile.php/f/documenti/Relazione_PSM_2.0.pdf (09/11/2022).
- Camera dei deputati, Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie (2017). *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://documenti.ca>

[mera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/019/INTERO.pdf](http://www.rtsa.eu/mera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/019/INTERO.pdf) (09/11/2022).

Elias N. (1991). *The Society of Individuals*. Oxford: Basil Blackwell.

Forum del Terzo Settore (2021). *Il Terzo Settore e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Rapporto 2021*. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.forumterzosettore.it/files/2021/05/Report-SDGs2021_DEF_grafica.pdf (09/11/2022).

Forum del Terzo Settore (2022). *Ricuciamo il Paese. Agenda aperta 2025*. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.forumterzosettore.it/files/2022/10/AGENDAAPERTA_RicuciamoILpaese_ott.2022.pdf (09/11/2022).

IFEL – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (2021). *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione*. Testo disponibile all'indirizzo web: (https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/5168_619142f7980bdcf0f22ca8e75732c44c) (09/11/2022).

Indovina F. (1990), La città diffusa. In Indovina F., Matassoni F., Savino M., Senini M., Torres M., Vettoreto L., *La città diffusa*. Quaderno n. 1. Venezia: DAEST-IUAV.

ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica (2021). *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.istat.it/it/files//2022/09/REPORT-PREVISIONI-DEMOGRAFICHE-2021.pdf> (09/11/2022).

Monardo B. (2007). *Urban center. Una casa di vetro per le politiche urbane*. Roma: Officina edizioni.

Ombuen S., Ricci M., Segnalini O. (2000). *I programmi complessi. Innovazione e piano urbanistico nell'Europa delle regioni*. Milano: Il Sole 24 Ore.

Ombuen S., a cura di (2002). *Welfare e riqualificazione urbana*. Dossier di Urbanistica Informazioni n. 44. Roma: INU Edizioni.

Ombuen S. (2004). Gli attori locali dell'innovazione sociale. In Mazzoli G. (a cura di), *Il welfare come leva dello sviluppo locale. Prospettive nel territorio reggiano. Animazione Sociale*, supplemento al n. 1. Reggio Emilia: Fondazione P. Manodori.

Sabel C.F. (2013). *Esperimenti di nuova democrazia: Tra globalizzazione e localizzazione*.

A cura di Riccardo Prandini. Roma: Armando Editore.

Zanelli M. (2012). Riqualificazione, rigenerazione, ricostruzione. *Inforum*, 40/41: 4. Testo disponibile all'indirizzo web: https://territorio.regione.emilia-romagna.it/riviste-e-pubblicazioni/inforum/copy2_of_rivista-inforum/Inforum_40_41_settembre_2012.pdf (09/11/2022).